SENADO **SECRETARIA** DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA Tercer Período CARPETA Nº 963 de 1992
COMISION DE DEFENSA NACIONAL - Integrada - Octubre de 1992	DISTRIBUIDO Nº 1846 de 1992 Sin corregir por los oradores

RETIROS Y PENSIONES MILITARES Y POLICIALES

Modificaciones al régimen legal vigente y se establecen normas para la aplicación del artículo 67 de la Constitución de la República

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 22 DE OCTUBRE DE 1992

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Walter Santoro.

Miembros : Señores Senadores Enrique Cadenas Boix, Raumar Jude y José Korzeniak.

Integrantes : Señores Senadores Danilo Astori, Carlos Cassina, Carlos W. Cigliuti, Enrique De Fuentes, Pablo Millor y Manuel Singlet.

Concurren : Señores Senadores Mariano Arana y Jaime Pérez y señor Secretario de la Cámara de Senadores, don Mario Farachio.

Invitados especiales : Señor Ministro de Defensa Nacional, doctor Mariano R. Brito; señor Subsecretario, doctor José María Barbé; Jefe de Relaciones Públicas del Ministerio de Defensa Nacional, Coronel Washington Masullo; Ayudante del señor Ministro de Defensa Nacional, Coronel (Av.) Carlos A. López y asesor escribano Erasmo Petingi. Señor Ministro del Interior, doctor Juan Andrés Ramírez y señor Subsecretario, doctor Carlos Moreira Reisch.

Secretario : Señor Júpiter Batista Sierra.

Ayudante de Comisión : Señora Teresa López Amy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 22 minutos)

La Comisión de Defensa Nacional integrada con miembros de las Comisiones de Hacienda y de Asuntos Laborales y Seguridad Social ha sido citada a los efectos de iniciar el estudio de un proyecto de ley relativo a retiros y pensiones militares y policiales, con las consiguientes modificaciones al régimen legal vigente.

Debemos señalar que por Secretaría fue oportunamente citado el señor Ministro de Defensa Nacional, pero, por razones de trámite, se omitió la citación del señor Ministro del Interior. No obstante, como se encuentra en nuestra Casa, desde la Presidencia procedimos a invitarlo a esta sesión y ahora le cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Muchas gracias, señor Presidente. Tengo entendido que la preocupación principal en esta segunda parte de la reunión recae sobre el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo. En la exposición de motivos se dan los lineamientos generales del proyecto remitido y la "ratio juris" de sus disposiciones, pero, sin perjuicio de ello, me gustaría hacer una brevísima ponencia sobre el conjunto de sus normas y sobre la forma como ha inicidido, sobre el sistema de pasividades policiales y militares la reforma del artículo 67 de la Constitución de la República, así como las dificultades que tuvo que afrontar el Poder Ejecutivo para actuar en esta materia proyectando una nueva legislación.

El punto inicial de consideración del tema estriba en un régimen jubilatorio o de pensiones militares y policiales notoriamente diverso al régimen general jubilatorio del Banco de Previsión Social. El régimen jubilatorio y pensionario de los pasivos y de los retirados militares y policiales tiene, de acuerdo con la ley, un sistema de movilidad permanente y automática.

Eso significa que cada vez que aumentan los salarios de los funcionarios en actividad, aumentan en idéntica proporción los retiros y pensiones, de acuerdo con el grado de la pasividad. Cada uno de los sistemas tiene, a los efectos del establecimiento de esta correlación entre el salario de acti-

vidad y el haber de retiro, un grado de pasividad o de retiro, como teniente coronel, comisario o comisario inspector. De acuerdo con ese grado, hay un haber de retiro inicial, que a veces no es el 100% del grado, de acuerdo con los años de servicio, la edad y la causal jubilatoria, pero, según ese grado mediante el cual se ha obtenido la pensión, tiene una movilidad y un ajuste permanente en idéntico porcentaje al del salario de actividad y a las retribuciones sujetas a montepío.

En la generalidad de los casos, las pasividades militares se logran a los 30 años de servicio y las policiales a los 25 años, y el haber de retiro se corresponde con el 100% del grado de retiro. Normalmente, quienes se retiran como comisario, comisario inspector, capitán, teniente coronel o coronel, gradúan sus jubilaciones en treintavos, según la cantidad de años de servicio, hasta llegar a un tope de 30, tratándose de militares, y hasta un tope de 25, con respecto al haber de retiro --que es un 100% del salario-- si son policiales. Por lo tanto, teniendo más de treinta o veinticinco años de servicio es prácticamente el 100% del sueldo de actividad, o quizá algo mas, porque existe una disminución en el montepío que se abona.

Ese es el régimen legal vigente y preexistente a la reforma jubilatoria. La misma establece, como todos saben, dos elementos fundamentales: la oportunidad de los reajustes y su "quantum". Según la norma constitucional, la oportunidad es cada vez que aumentan o se ajustan los salarios de la Adminsitración Central.

El "quantum" del ajuste se regula en la misma proporción a como haya variado con respecto al período inmediato anterior el Indice Medio de Salarios. En esa disposición transitoria se establece cuál es el primer ajuste, fijando la primera oportunidad cuando haya aumento para los funcionarios públicos de la Administración Central con posterioridad al 1º de mayo de 1990 y el "quantum" según la variación del Indice Medio de Salarios, desde el 1º de enero de 1990 hasta el día del ajuste, o sea, hasta el aumento del salario de los funcionarios de la Administración Central.

Al superponerse la norma constitucional reformada y la

legislación vigente, notoriamente distinta al régimen de pasividades y pensiones del Banco de Previsión Social --que tenía un sistema de revaluación anual de pasividades con aumentos o adelantos periódicos-- se produce una distorsión importantísima en el sistema de pasividades militares y policiales.

Dicha distorsión se produce en virtud de que la Suprema Corte de Justicia ha entendido en sentencias --por supuesto, para el caso concreto, pero nada hace pensar que en un período cercano vaya a variar su jurisprudencia-- que el artículo 67 es aplicable al régimen de retiros y pensiones militares y policiales.

Al decidir la Suprema Corte de Justicia, en los primeros casos jurisprudenciales, esa aplicabilidad, el Poder Ejecutivo se ha enfrentado a la hipótesis de tener que aplicar el artículo 67 a la generalidad de los retirados militares y policiales.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia, en sentencia dictada por unanimidad, confirmatoria de una sentencia anterior de uno de los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, decidió algo que a nosotros nos parece importante que se refiere a la vigencia temporal de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad.

La sentencia fue dictada en casación, en virtud de una ejecución posterior a una declaración de inconstitucionalidad.

En realidad, no sé si fue la Caja Bancaria o la Notarial --creo que esta última-- que obtuvo una sentencia declarando inconstitucional una norma legal que fijaba un tributo nacional --o municipal quizá, no lo recuerdo exactamente-- iniciando en consecuencia una demanda contra el Estado por devolución del pago de lo indebido, sosteniendo jurídicamente que, si había pagado en virtud de un tributo que había sido creado por una norma que fuera declarada a la postre inconstitucional, ese pago era indebido y, por ende, tenía derecho a su devolución. La devolución debería realizarse desde el primer día en que efectuó el primer pago, aunque no sé si salva la prescripción.

El Tribunal de Apelaciones y la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad, en casación resolvieron en una sentencia importante que la declaratoria de inconstitucionalidad es sentencia de condena y que, por lo tanto, en principio su eficacia rige a partir de dicha sentencia. Por razones de equidad ella debe extender sus efectos a la demanda, en virtud de que la dilación en la resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia sobre la contienda de inconstitucionalidad no puede ir en perjuicio del accionante. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia fija como criterio que la sentencia de condena que ella dictó declarando la inconstitucionalidad de una norma legal tiene eficacia a partir de la demanda del accionante y, obviamente --como lo dice la propia Constitución-- para el caso concreto, es decir, para el accionante y desde el día de su demanda. Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia entendió que mientras no se accionó, o sea, mientras no se presentó la persona o hizo ejercicio de su derecho de impugnar por vía de acción o de excepción la norma legal por inconstitucionalidad, hubo admisión de dicha norma y de su legitimidad. Esto se coordina, a su vez, con la tesis tradicional de la doctrina de Derecho Público --tenemos el gusto de contar en esta Comisión con uno de los profesores de dicha Cátedra-- en el sentido de que el Poder Ejecutivo, como ejecutor de la ley, no podía dejar de aplicar una norma legal aun a conciencia de su inconstitucionalidad. Según la tesis esgrimida por el doctor Cassinelli --expuesta hace muy pocos años-- esto ocurre a diferencia de otros organismos públicos que no son ejecutores de la ley y que pueden y deben dejar de aplicar una norma legal cuando ella está reñida con el texto constitucional, a juicio del intérprete. Reitero que, en cambio, entre los principales cometidos del Poder Ejecutivo, se encuentra el de ejecutar la ley, por lo que no puede, so pretexto de inconstitucionalidad, dejar de aplicar una norma legal.

De esta interrelación entre la Jurisprudencia y las disposiciones legales y constitucionales el Poder Ejecutivo sacó las siguientes conclusiones. En primer lugar, la tesis de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que era aplicable la reforma constitucional a los retiros militares y policiales. En segundo término, que obviamente sólo se aplicaba al caso concreto. En tercer lugar, que de acuerdo con la jurisprudencia unánime de la Suprema Corte de Justi-

25x

cia, confirmante además de la sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones, la vigencia temporal de la sentencia era exclusivamente a partir de la demanda, es decir, que todo lo anterior queda legitimado, aun cuando la norma fuese inconstitucional. En cuarto término, que el Poder Ejecutivo no puede hacer otra cosa que aplicar la ley mientras la Suprema Corte de Justicia no establezca por sentencia la inaplicabilidad al caso concreto.

Teniendo en cuenta que existen unos 39.000 pasivos militares y alrededor de 29.000 policiales y que las demandas instauradas, además de haberse presentado recientemente --setiembre u octubre del año pasado y no desde el primer día de la vigencia de la reforma constitucional, es decir, desde 1990-- corresponden a una baja proporción de accionistas --de entre 500 y 1.000, frente a los casi 60.000 de la totalidad de estos pasivos-- por lo que el Poder Ejecutivo entendió necesario reformar la ley, para no tener que cumplir con una norma que, en principio, está reñida con el texto constitucional y que, de todas formas, debía aplicar; lo que quiso, fundamentalmente, fue establecer que las pautas generales previstas en la reforma constitucional serían aplicables por imperio legal y no constitucional a todos los pasivos y no sólo a los que accionaron --se hubiera obtenido una sentencia favorable si sólo se aplicara a los accionistas, por imperio constitucional-- y que, además, ello sería desde el 1º de enero de 1990 y no desde la fecha en que cada uno instauró su demanda de inconstitucionalidad ya sea por vía de acción o de excepción. Esa es la razón fundamental de este proyecto de ley, es decir, hacer extensivo a todos los pasivos un régimen que no le pareció justo al Poder Ejecutivo dejar librado al accionamiento posterior y a su fecha para ser amparados por el nuevo sistema de ajuste de pasividades fijado por el artículo 67 de la Constitución, reformado.

Asimismo, no parecía justo tampoco penar con un régimen de ajuste distinto a quienes quizás hubieran compartido el criterio del Poder Ejecutivo en cuanto a que no fuera aplicable el nuevo régimen de dicho artículo al de los retirados militares y policiales o que se hubiera entendido que, por

sus propias vías de interpretación jurídica que no estaban comprendidos en el texto de dicho artículo.

Paralelamente, la superposición de un régimen de ajustes basado en el Indice Medio de Salarios sobre uno legal, es notoriamente distinto al del Banco de Previsión Social. A nuestro juicio, esto es demostrativo de que la reforma constitucional del artículo 67 se pensó exclusivamente para el régimen general de dicho Banco y no para los retiros policiales y militares; además, ello surge de la disposición transitoria literal "V".

Por otra parte, si advertimos cómo se establece la aplicación inicial del régimen de reajustes de la reforma del artículo 67, se dice --tal como lo explicábamos hace un momento-- que se hará en el primer aumento de los funcionarios públicos de la Administración Central, ocurrido a partir del 1º de mayo de 1990, tomando en cuenta la variación del Indice Medio de Salarios al 1º de enero de 1990. Se optó por esa fecha sencillamente porque el régimen general jubilatorio establecía que las revaluaciones de las pasividades tenían como fecha los años cronológicos y, por lo tanto, la anterior había culminado el 31 de diciembre de 1989, de modo tal que este ajuste --aplicando la reforma constitucional-- no tuviera solución de continuidad y enganchara exactamente el día siguiente a la revaluación anterior de pasividades.

Esto no ocurre ni se pensó para el régimen de pasividades militares y policiales que, como decíamos al comienzo, tenía un sistema de ajuste absolutamente automático que se aplicaba en cada oportunidad y en la misma proporción en que variaban las remuneraciones sujetas a montepío de los cargos de actividad.

mcd.3
D/1846

Lo más absurdo de esa aplicación automática, directa, del artículo 67 sobre el régimen legal vigente resulta de la superposición de los dos sistemas de ajuste. Me explico: la reforma constitucional --porque seguía pensando en las modificaciones en los ajustes del Banco de Previsión Social-- establece que el ajuste será en cada oportunidad en que se aumente el sueldo de los funcionarios públicos de la Administración Central y que el quántum del ajuste no podrá ser inferior a la variación del Indice Medio de Salarios. Pero, ¿qué ocurriría, entonces, con un sistema de pasividades como el de las Fuerzas Armadas y el de la Policía si la norma dijera, lisa y llanamente, que se debe aplicar el mismo sistema del artículo 67 de la Constitución a todos los casos? Que en cada oportunidad en que se aumentaran los sueldos de los funcionarios públicos de la Administración Central podría suceder que de acuerdo al índice de movilidad legal de un Capitán del Ejército, de un Capitán de la Marina, de un Comisario o Sargento de la Policía, el salario de actividad hubiera aumentado más que el Indice Medio de Salarios, por ejemplo, en el mes de marzo de 1990. En ese caso, el pasivo debería aumentar por el índice de movilidad de los salarios de actividad. Supongamos que en el siguiente aumento cuatrimestral de los activos, el incremento de los salarios de actividad en el grado correspondiente de su retiro fuera inferior, y superior el Indice Medio de Salarios. En ese caso, el pasivo, de acuerdo con la norma constitucional que dice que no podrá ser inferior al Indice Medio de Salarios, engancharía en éste. Por lo tanto, en cada oportunidad en que se produjera un aumento de los funcionarios activos --los militares y los policías son funcionarios públicos de la Administración Central-- ya sea por Rendición de Cuentas, por Presupuesto o por ajuste cuatrimestral, debería verificarse uno para los pasivos, si era mayor el Indice Medio de Salarios o el índice de movilidad, generándose esta distorsión. Un funcionario policial jubilado como Comisario seguramente en un año y medio o en dos pasaría a tener una pasividad superior a la de un Inspector General. En el mismo período --en dos años o dos años y medio-- un Capitán del Ejército pasaría a tener una pasividad superior a la de un General o Teniente General o, quizás, la duplicaría, pues la instrumentación de una fórmula de ajuste para los pasivos pasaría a ser absolutamente aleatoria. Supongamos que en una Rendición de Cuentas se resolviera otorgar un aumento importante a determinados grados o a todos los correspondientes a los funcionarios policiales o

25x

militares. Si se tratara, por ejemplo, de un 30% de aumento y si el Indice Medio de Salarios fuera del 20%, de por sí partirían de una base de aumento de un 10% superior. Si en el período de aumento inmediato posterior, teniendo en cuenta el incremento presupuestal previo, se diera un aumento muy inferior a esos funcionarios, por el Indice Medio de Salarios los pasivos engancharían en el aumento superior. Ese efecto tan distorsionante tendría una consecuencia catastrófica que sería promover de modo radical el pasaje a la pasividad de todos aquellos funcionarios que estuvieran en condiciones de pedir el retiro voluntario y también de promover legítimamente el pase a retiro anticipado. En los institutos Militar y Policial, las edades y los tiempos para pasar a retiro son muy inferiores a los del resto de los trabajadores. Son regímenes especiales según los cuales los policías, por ejemplo, necesitan reunir sólo 75 puntos entre la edad y los años de trabajo para poder pedir el retiro voluntario; el personal subalterno de las Fuerzas Armadas, 15 años de servicio y los Oficiales 20. Por supuesto que no cobran el 100%, sino el 25%; en esa hipótesis son 15/30 del 50% del salario de actividad, o sea, un 25%.

Notemos, entonces, que si aunamos la posibilidad de un retiro voluntario a una edad muy temprana y la de un aumento vertiginoso del haber de retiro en virtud de esa combinación del régimen de movilidad legal y de ajuste constitucional, en que en cada oportunidad enganchan sobre el pico superior --Indice Medio de Salarios o índice de Movilidad-- todos quienes hubieran llegado a los 20 años de servicio en los Oficiales de las Fuerzas Armadas, los 75 puntos en la Policía o los 15 años en el caso del personal subalterno, por razones humanas al día siguiente pedirían el pase a retiro porque en poco tiempo el haber de pasividad aumentaría en forma geométrica y superaría con creces cualquier salario que estuviera percibiendo como funcionario activo.

Por otra parte, habría otro efecto distorsionante adicional, ya que tanto en el Instituto de las Fuerzas Armadas como en el Policial existen causales de retiro anticipado. Aparte del retiro obligatorio que se produce el alcanzar las edades máximas en cada grado, existen causales por razones de salud, con intervención de una Junta Médica o cesantía por falta no grave que no hace perder los derechos jubilatorios. Entonces, por esa vía, llegaríamos a promover insubordinaciones, faltas, inasistencias, deficiencias u omisiones en

25x

el trabajo de nuestros funcionarios como modo de lograr un pase a retiro por cesantía no grave que no los priven de los derechos jubilatorios, y que les daría la posibilidad de dedicarse a una actividad privada alternativa siendo aún muy joven, no incompatible por tratarse de Cajas de Jubilaciones diferentes, y con un ahorro que, seguramente, crecería en un breve lapso, lo que implicaría un haber de retiro voluminoso.

Para contrarrestar este efecto tan grave, nefasto, de la aplicación de un régimen constitucional no pensado para un sistema de movilidad legal, la única vía que el Poder Ejecutivo encontró fue la de establecer, con efecto absolutamente retroactivo, que el haber de retiro de los funcionarios policiales y militares se ajustará solamente por el Indice Medio de Salarios. Es decir, establecer ésto allí donde la Constitución dice que el ajuste no podrá ser inferior, no violando su texto sino apegándonos a él, pero estipulando que se hará siempre por el Indice Medio de Salarios.

Por lo tanto, cualquier funcionario policial o militar sabe que se retira con un haber equis de acuerdo con los años de trabajo, con tantos treintaavos como años de servicio o puntos tenga y con la remuneración de actividad del grado de retiro que le haya correspondido, que puede ser real o ficto.

Si se jubila en el día de hoy con N$ 1:000.000, nuevos pesos 2:000.000 o N$ 2:500.000, de ahí en más, los ajustes se van a producir en cada oportunidad en que los funcionarios públicos de la Administración Central perciban aumento, y la variación va a ser la correspondiente a la del Indice Medio de Salarios en el período inmediato anterior.

A partir de entonces, van a tener un régimen de ajuste similar al de la totalidad de los pasivos, trabajadores públicos y privados de este país, sobre todo los que se rigen por las normas del Banco de Previsión Social.

ls.3

Reitero que esta es la segunda razón importante para establecer una modificación legal al régimen vigente hasta ahora. Recordemos que la primer razón era incorporar a los no favorecidos por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, y la segunda es buscar un procedimiento que haga admisible un régimen distinto al del Banco de Previsión Social y de la totalidad de los trabajadores públicos y privados, y obtener una fórmula de variación exclusivamente por aplicación del Indice Medio de Salarios.

Paralelamente y en lo que hace referencia al Instituto Militar en forma especial, se hacen algunas modificaciones importantes. Debo decir que en dicho Instituto se estableció, a través de la ley de 1969 que regula las pasividades policiales, que aquellos funcionarios que tenían más de 25 años de servicio se podían retirar con un haber inicial idéntico al que percibían en actividad los funcionarios con dos grados superiores; para aquellos que poseían entre 20 y 25 años, un haber inicial equivalente al grado superior en actividad; y para los que tenían menos de 20 años de trabajo, pero que habían alcanzado los 75 puntos o tuvieran un retiro anticipado por las causales que ya mencioné, un haber de retiro igual al de su propio grado.

Es necesario aclarar que la mayor parte de los funcionarios policiales, cuando sus condiciones personales así lo permiten, esperan a cumplir los 25 años de servicio para poder acceder a ese salto inicial de dos grados superiores.

Es así que, por ejemplo, un Comisario que se retire en esas condiciones cobrará el sueldo de un Inspector Mayor, con lo cual su salario se verá aumentado en alrededor de un 25% o 30%. Pero la norma legal del año 1969 establece que ese haber de retiro inicial no se puede mover automáticamente con los ajustes que tengan los salarios de actividad del grado correspondiente, sino que empiezan a moverse recién cuando lo que ganaba como haber inicial de retiro equivalga al 70% del salario en actividad del grado real o ficto que le correspondió. Volviendo al ejemplo anterior, si ese Comisario se retirara como Inspector Mayor, su sueldo de N$ 700.000 pasará a N$ 1:000.000; cuando se produjera un aumento de sueldos y el de Inspector Mayor ascendiera a N$ 1:100.000, el del retirado

no se incrementaría.

Recién cuando esos N$ 1:000.000 equivalgan al 70% del salario de ese Inspector Mayor en actividad, engancharía en los ajustes de movilidad y pasaría a percibir ese monto con sus respectivos ajustes hasta el fallecimiento del retirado y, en este caso, lo percibiría su viuda. Por lo tanto, en períodos de importante inflación, donde los aumentos de los funcionarios públicos son frecuentes e intensos, ese salto duraba muy poco tiempo y enseguida era absorbido por la congelación hasta ser alcanzado por el 70% del salario en actividad de ese grado de retiro. A nuestro juicio, esa era una manera de otorgar un premio retiro disfrazado.

En ese sentido, un funcionario retirado que cobra durante 25 años el 70% de los dos grados superiores en actividad que equivale más o menos al 100% del suyo habrá percibido algo más durante los primeros meses de su retiro y luego le va disminuyendo. Entendemos que el verdadero haber de retiro es el 70% de los dos grados superiores y el plus que se le otorgó a raíz de la curiosa ley de 1969 constituye un premio retiro disfrazado en cuotas.

Si aplicáramos la reforma constitucional a ese sistema legal tan curioso --en ese sentido los policías son conscientes de que ese salto implicaba solamente una mejora temporaria de sus salarios y que luego enganchaban siempre con el 100% de su sueldo real anterior correspondiente al 70% del sueldo percibido en dos grados superiores-- ocurriría que ese salto inicial de los dos grados, automáticamente engancharía con el Indice Medio de Salarios, desvirtuando todo el sistema policial. Al respecto, las Fuerzas Armadas no cuentan con esa especialidad normativa. En la medida en que se logran abatir los índices de inflación, el salto inicial se hace más costoso para la Administración.

Si se decidiera por vía de ley que los ajustes de los pasivos policiales fueran sobre su haber de retiro inicial, de acuerdo con las normas vigentes en la actualidad, entonces el Comisario que se retire con el sueldo de un Inspector Mayor no verá congelados sus haberes ante el primer aumento

de los sueldos de los funcionarios públicos, sino que automáticamente se reajustaría por el Indice Medio de Salarios. Más allá de que éste fuera más conveniente que el índice de movilidad en actividad, determinaba que un pasivo policial comenzara percibiendo un 30% más de pasividad que lo que percibía en actividad.

Esto también es absolutamente distorsionante y, por lo tanto, una malísima propensión al pasaje a retiro, sobre todo tomando en cuenta que son funcionarios que pueden jubilarse muy jóvenes. Por esta razón es que por otra de las disposiciones de este proyecto de ley se deroga el artículo 4º de la ley de 1969 dejando, entonces, como haber real de retiro el 100% del salario en actividad en el grado real de retiro. Por lo tanto, el Comisario se retiraría con 30 años de servicio y percibiendo el 100% de su sueldo en actividad, que se ajustaría automáticamente con el Indice Medio de Salarios y no con el 100% de los dos grados superiores que, equivalen, a un 30% más.

Paralelamente, el Poder Ejecutivo ha entendido conveniente fijar algunas pautas legales para promover la permanencia en la Institución, convencido de que una rápida salida hacia la pasividad no solamente tendría consecuencias realmente costosas desde el punto de vista financiero, sino también negativas para la institución. No deseo hablar sobre la situación de las Fuerzas Armadas porque no es competencia de nuestra Cartera, pero sí puedo decir que seguramente la Policía se vería resentida gravemente si pasaran a pasividad todos los funcionarios que tuvieran más de 25 ó 30 años de servicio y llegaran a los 75 puntos, porque se quedaría sin Comisarios, Subcomisarios, Comisarios Inspectores, Inspectores Mayores Principales y Generales.

En definitiva, sería negativo que toda la camada superior de los oficiales pasara a retiro al igual que la del personal subalterno, todos los clases, cabos y sargentos, porque la batalla contra el delito la deberían librar los oficiales más jóvenes y el personal subalterno de escasa experiencia como los Agentes de Primera y de Segunda.

jes.3

A fin de evitar esta situación, los señores Senadores encontrarán en el proyecto de ley determinados elementos que buscan promover la permanencia y, paralelamente, establecer un sistema más justo en las pasividades policiales y militares. Como modificaciones sustanciales, se prevé un aumento en el puntaje de la Policía, para el retiro voluntario, llevándolo de 75 a 80 puntos, en la suma de edades más años de servicio. Por su parte, el instituto de las Fuerzas Armadas se fija un aumento en las edades de los años de servicio para el retiro, pasando de 15 a 20 años en el caso del personal subalterno, con un mínimo de 38 años de edad mientras que para los oficiales se pasa de 20 a 25 años de servicio para el retiro voluntario, exceptuándose las causales extraordinarias de retiro anticipado.

Queda claro, entonces, que se busca mantener por cinco años más al personal militar y policial; en el caso del primero de los citados, a través de una extensión lisa y llana de las edades de retiro y, en el otro, por el aumento a 80 puntos y la transformación del cómputo jubilatorio. Este pasa de veinticinco veinticincoavos, como años de servicio tenga hasta el tope de 25, a treinta treintavos. Entonces, se equipara a las Fuerzas Policiales con las Fuerzas Armadas llegando a los treinta treintavos, como es el régimen vigente de pasividades militares.

Asimismo, cabe destacar que paralelamente se ha establecido una escala decreciente en cuanto a los montos de haber de retiro iniciales, entendiéndose justificado un cien por ciento cuando se tienen los 30 años de servicio. Si no se llega a ese tope, se le quitan tantos treintavos como menos años de servicio tenga.

A su vez, en 25, 20 y 15 años, también se establece una quita en el porcentaje del haber de retiro sobre el 90%, el 80%, el 65% y el 50% en cuatro escalones, a fin de desincentivar los retiros voluntarios anticipados y promover una fórmula de permanencia por la que se llegue, con justicia, a un haber de retiro del 100% cuando realmente se cumplieron los treinta treintavos y los 30 años de servicio.

jes.4

25x

Por otro lado, debemos resaltar que dentro de las disposiciones de este proyecto de ley existe una norma que a nuestro juicio consagra la "ratio" inicial que postulábamos al comienzo de la explicación, y que es el establecimiento por la propia ley de que las ventajas que se le otorgan a los pasivos y retirados policiales y militares, solamente tienen su fuente en la ley, ya que como anotábamos alcanza a quienes no litigaron y a aquellos que lo hicieron desde una fecha muy anterior a la que iniciaron realmente su demanda. Por lo tanto, queda claro que este beneficio tiene su fuente en la ley y no en la Constitución.

También entendimos de justicia establecer, simultáneamente, una disposición transitoria a fin de que por esa vía no estuviéramos promoviendo el pasaje a retiro. En consecuencia, se establece que la reforma relativa a los aumentos de cómputos jubilatorios de edades mínimas, las escalas de disminución del haber de retiro, etcétera, se apliquen obligatoriamente a todos aquellos funcionarios que no tengan cómputos jubilatorios para un retiro voluntario a la fecha de promulgación de la ley. Sin embargo, los que tuvieran cómputo jubilatorio y la posibilidad de pasar a retiro voluntario, si lo quisieran, a la fecha de promulgación de la ley, cuentan con la opción de manifestar su voluntad ante la Administración y de mantener el estatuto jurídico anterior sin necesidad de pasar a retiro. Con esta última salvedad, se pretende que, en aras de mantener un sistema legal más beneficioso, no promovamos el pasaje a retiro; es decir, que todo aquel que ya tuviera cómputos para un retiro voluntario, no se viera obligado o instigado, indirectamente, a pasar a retiro.

Reitero que en ese caso puede optar por el sistema del estatuto anterior declarando ante la Administración su voluntad, sin necesidad de pasar a retiro; podrá hacerlo dentro de siete o diez años, pero el régimen legal que se le aplicará --con las salvedades expresadas en la misma disposición, y que se aplican siempre-- será el vigente.

Señor Presidente: con esta exposición, espero haber dado una explicación general del proyecto de ley.

SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL.- Dado que este conjunto normativo ha sido objeto de trabajo conjunto entre nuestra Cartera y el Ministerio del Interior --sin perjuicio de las áreas específicas-- es obvio que las consideraciones generales que ha formulado el señor Ministro del Interior son totalmente compartidas por nosotros.

cb1

25x

No obstante, deseo aludir a algunos aspectos que, peculiarmente, conciernen a las Fuerzas Armadas. En lo que tiene que ver con el eventual alejamiento de integrantes de las Fuerzas Armadas, hemos entendido que debíamos cooperar para evitar esa situación, que podría ser dañosa, mediante el abatimiento de los porcentajes del montepío.

Es decir, desgravamos las aportaciones que corresponden sobre las retribuciones salariales del personal militar abatiendo el montepío.

En ese sentido, se establecen unas franjas en las que se toma en cuenta la antigüedad, los años de prestación de servicios, etcétera, de manera de llegar a la supresión total del aporte por montepío, cuando han computado 30 años de servicio, reduciendo en dos escalas sucesivas los casos en que se llegue a 20 y 25 años de servicio.

Esto ha sido considerado por el Poder Ejecutivo como un estímulo para la permanencia del personal.

A fin de asegurar a todo el personal en actividad que pudiera tener causal de retiro voluntario por años de servicio y de edad, se ha querido establecer la más amplia latitud para la opción, de manera que se les acordaría --según la previsión del proyecto de ley-- un plazo de 180 días desde la promulgación de la ley, para hacer uso de la opción a que hacía referencia el señor Ministro del Interior.

Por otra parte, cabe destacar que la elaboración del proyecto de ley fue ineludible ante una realidad, cual es la aplicabilidad del sistema previsto por el artículo 67.

Ante ello, en el caso del Ministerio de Defensa Nacional, hubimos de considerar una única sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, pero la práctica de este régimen mostró algo que, evidentemente, nos obligó a proceder con el mayor entendimiento y cuidado, tratando de no acelerar demasiado las soluciones, pero teniendo cuidado de que el proyecto pudiera ser considerado por el Parlamento en un plazo razonablemente breve.

cb2

25x

Tengamos en cuenta que se quiebra la unidad de un sistema legal cuidadosamente pensado y elaborado, en el que se articulaban las remuneraciones del personal en actividad y las del personal en retiro. A partir de la aplicación del artículo 67 de la Constitución, para el personal en retiro, evidentemente, se opera una quiebra, afectando la aplicabilidad del artículo 209 A de la Ley Orgánica Militar, decreto-ley Nº 14.157. El cuidadoso examen del tema nos llevó a emplear un tiempo que, habida cuenta de las circunstancias, puede considerarse bastante breve.

La actividad la tuvimos que cumplir en medio del trabajo ordinario del Ministerio, desde mediados del mes de agosto, y el 15 de octubre ingresaba al Parlamento el proyecto de ley, que en lo que hace a nuestro caso había sido considerado detenidamente con los organismos especializados del Ministerio de Defensa Nacional, con la Comisión Asesora creada especialmente a partir del 26 de junio de 1992 y, luego de entregado, con las instituciones que agrupan a los retirados militares a partir de la primera reunión mantenida con el Presidente del Centro Militar, el 13 de junio de 1992, y en los sucesivos encuentros, de los cuales informé a la Comisión de Defensa Nacional --que fueron siete u ocho-- culminados el 6 de octubre del corriente año a las 18 horas, en que entregamos personalmente, a cada uno de los Presidentes de las seis instituciones que agrupan al personal superior retirado, el proyecto de ley que hoy está a consideración del Parlamento.

SEÑOR CASSINA.- Sin ingresar a la deliberación en torno al proyecto de ley y sin formular, por lo tanto, ningún juicio de valor sobre las disposiciones que contiene, desearía realizar a los señores Ministros algunas consultas para comprender mejor los alcances de algunas de estas normas, sin perjuicio de que después puedan quedar más inquietudes a plantear, en la medida en que se ingrese a la discusión particular.

Como se ha señalado, tanto en el caso de los oficiales en actividad como de los funcionarios policiales también en actividad, se establece una reducción de los montepíos que pagan o que se les descuentan que, según expresara hace un momento el señor Ministro de Defensa Nacional, se constituyen

25x

en un estímulo para la permanencia en actividad, en la medida en que el porcentaje de montepío que se deja de pagar es mayor cuantos más años se permanezca en actividad, a partir de cierta base. Es decir, no alcanza, obviamente, a todos los funcionarios en actividad.

La reducción del montepío obviamente se traduce también en un aumento real en las remuneraciones de aquellos a quienes beneficia. Supongo que éste también es un objetivo que se ha perseguido, quizá indirectamente.

Me pregunto, para entender bien el sistema que se proyecta, si en el caso de los retirados, la reducción del montepío o la eliminación de éste opera cuando se tienen 36 años de servicio, tanto para los militares como para los policiales. Aclaro que recién en el día de hoy ingresé al estudio del tema con el material que se nos proporcionó de las disposiciones citadas; por ello, quisiera saber si esto supondría que un oficial que se retira sin pagar montepío porque está exonerado de su pago por los años de servicio que lleva en actividad, al ingresar a la situación de retiro comenzaría a pagarlo, con lo que se estaría estimulando su permanencia en actividad, por ejemplo, hasta los 36 años de servicio. De otro modo, va a haber una diferencia entre la situación en actividad --en la que no se descuenta montepío-- y la de pasividad por cierto tiempo, en que sí se descuenta montepío.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Respondiendo a la interrogante del señor Senador Cassina, en primer lugar me quiero referir al tema de los retirados policiales. En el sistema policial vigente, el pasivo policial tiene un aporte del 16%, un 3% superior al de los pasivos generales, mientras que el activo tiene un 15%. Si tiene en nuestro sistema 30 años de servicio, en el régimen vigente deja de aportar el montepío general del Banco de Previsión Social, o sea el 13%, y nunca se desgrava del 3% restante.

Si el individuo pasó a retiro a los 25 años de servicio, aumenta su montepío del 15% al 16%. Cuando llega a los 30 años de actividad, se desgrava, pero esos años no se computan con 5 años más de servicio, sino que hay una fórmula de transformación de años de pasividad en años de servicio: se cuentan cinco cada seis. Es decir que si se retira a los 25 años de servicio, recién a los 31 años de actividad se puede desgravar del 13%, porque para cubrir los restantes cinco años de servicio tiene que computar seis años de pasividad.

Obviamente, si se retira a los 20 años de servicio la transformación es más gravosa aún; deberá tener 32 ó 33 años de servicio para poder hacer dicha transformación.

Cabe aclarar que en el régimen vigente no hay desgravaciones durante la actividad, es decir que el montepío de actividad no se desgrava nunca; sólo lo hace el de la pasividad en el sistema de 30 años de actividad, y si son años de retiro se computan a razón de seis por cinco.

En el régimen proyectado, como forma de promover la permanencia en los cuadros policiales, se establece que a los 20 años de servicio se desgrava un 5%; a los 25 años, un 10% y a los 30 años, un 13%, con lo cual quedaría pagando un 2% del montepío en actividad, porque el orginal es un 15%. Cuando pasa a retiro, si no ha cumplido --aquí hay una modificación-- 32 años y medio de servicio, tendrá que pagar el montepío íntegro, es decir un 16%. Al llegar a los 32 años y medio de servicio, con la fórmula de cómputo de seis por cinco, sí va a tener la desgravación total del Banco de Previsión Social --o sea, del montepío general va a rebajar un 13%-- hasta que se muera, o su viuda seguirá pagando un 3% como descuento jubilatorio.

Ese es el régimen general de pasividades policiales y es el sistema ideado para promover una mayor permanencia o un estímulo a todos aquellos funcionarios policiales que, por haber cumplido el cómputo para retiro voluntario, están en condiciones de acceder a ello. Pero el interés de la Administración es retenerlos por más tiempo, por lo que se da este tipo de incentivo.

Esto es en cuanto al instituto policial.

SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL.- En cuanto al instituto militar, el régimen es el siguiente. En tanto el militar permanece en actividad, paga montepío sea cual fuere el número de años de servicio que tenga. De manera que con 30, 36 o más años de servicio, sigue pagando montepío. En cambio, una vez retirado y cumplidos los 36 años, queda desgravado de montepío, produciéndose, de esta manera, la paradoja --y esto es así-- de que algunos funcionarios militares "pagan" --dicho esto entre comillas-- para poder permanecer en actividad. Esto se debe al hecho de que si hubieran pasado

25x

a retiro estarían exonerados por haber cumplido más de 36 años de servicio, mientras que, si permanecen en actividad siguen pagando.

Precisamente, en el inciso final del artículo 2º, y con la finalidad de estimular la permanencia, se prevé el abatimiento del montepío. Concretamente, se expresa que tratándose de personal en situación de retiro o reforma, deberá acreditar el pago de 36 años de montepío para quedar exonerado de esta imposición. Quiere decir que los 36 años se mantienen pero, a la vez, se agrega que de ese período se restará el tiempo en que se hubiera gozado de aquella exoneración como activo. Entonces, si en actividad se ha gozado en forma total o parcial de la exoneración establecida en los incisos primero o segundo, se tomará en cuenta el tiempo de exoneración para restarlo del cómputo de 36 años en situación de retiro o reforma, logrando así la supresión del montepío.

En definitiva, es esto lo que establece el inciso final.

SEÑOR CASSINA.- El comentario que deseo hacer es que la circunstancia de que los retirados militares o policiales sigan abonando, cuando cesa el montepío, un porcentaje del 3% o algo similar, obedece al hecho de que una vez retirados reciben algunos servicios que no tienen, por ejemplo, a través del Banco de Previsión Social. Me refiero, por ejemplo, a la asistencia sanitaria y esto explica que se siga pagando una determinada cantidad.

SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL.- La referencia que hace el señor Senador Cassina tiene que ver, exclusivamente, con los funcionarios policiales, porque los funcionarios militares --aun en situación de retiro-- efectúan un aporte a Sanidad Militar. Deseaba precisar esto para que no aparezca como una contrapartida del beneficio, sino que se trata de un aporte personal que realiza cada uno de estos funcionarios.

SEÑOR CASSINA.- Precisamente, era esto lo que había señalado.

Tanto en el capítulo referido a retiros militares como en el que trata de retiros policiales se establece como recurso de ambos servicios el producido de los aumentos. Concretamente, en el artículo 11 se dice que el producido de los aumentos de tributos establecidos por los artículos 13

y 14 de la Ley Nº 16.107, de 31 de marzo de 1990, con las modificaciones dispuestas por el artículo 618 de la Ley número 16.170, de 28 de diciembre de 1990, en cuanto grava a los atributarios y beneficiarios de aquel servicio, se destinará al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas. Una disposición similar también se establece para los servicios de retiros y pensiones policiales.

Personalmente, creo entender que esto supone que el aumento del llamado Impuesto a los Sueldos establecido en la Ley de Ajuste Fiscal, que es la Nº 16.107, cesaría a partir del 1º de enero de 1993, según se ha dispuesto en el proyecto de Rendición de Cuentas que todavía no es ley, porque el Poder Ejecutivo no lo ha promulgado.

En consecuencia, me gustaría saber si el aumento dispuesto en el Ajuste Fiscal y que cesaría a partir del 1º de enero de 1993 se mantendría como recurso de los respectivos servicios, en el caso de los funcionarios retirados militares y policiales.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Pienso que ambas normas --tanto la que tiene que ver con las Fuerzas Armadas como la referida al Instituto Policial-- a partir de la promulgación de la Ley de Rendición de Cuentas y si se mantuviera la disposición de suprimir los aumentos, serían totalmente inútiles y no merecerían ser sancionadas. La idea inicial era que si se mantenía ese aumento, el mismo sirviera como una financiación adicional para las respectivas Cajas o servicios de retiros policiales y militares. No obstante, habida cuenta de que fuera sancionado y promulgado el proyecto del Poder Ejecutivo, ambas disposiciones no tendrían razón de ser.

No sé si el señor Ministro de Defensa Nacional piensa lo mismo.

SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL.- Exactamente.

SEÑOR MILLOR.- Mi consulta está vinculada con la última pregunta realizada por el señor Senador Cassina y consiste en saber qué va a suceder con lo que ya se cobró hasta la fecha por concepto del ajuste fiscal. Si bien se nos ha explicado

25x

qué pasaría en el caso de que ese aumento fuera derogado en la próxima Rendición de Cuentas, me gustaría saber qué sucede con las cifras ya cobradas y que no se vertieron a la Caja Militar o Policial.

SEÑOR CASSINA.- Antes de ceder la palabra al señor Senador Astori --que me solicita una interrupción y que seguramente realizará una observación correcta-- aclaro que en mi anterior intervención padecía una confusión.

En realidad, lo que sucede es que la derogación del aumento del impuesto a los sueldos establecido en la Ley de Ajuste Fiscal ya está vigente en virtud de la Ley de Rendición de Cuentas Nº 16.226, aprobada el año pasado. Mi confusión momentánea se debe a que el Poder Ejecutivo habí propuesto su mantenimiento en el proyecto de Rendición de Cuentas recientemente votado por el Parlamento.

Por lo tanto, de lo anterior surge la confusión que hemos padecido, aunque, en todo caso y por las manifestaciones del señor Ministro del Interior debo entender que el Poder Ejecutivo no mantendría las disposicioens del artículo 11 referida a las Fuerzas Armadas, así como la que se vincula con los servicios de retiros policiales que, en este momento, no recuerdo cuál es.

Al mismo tiempo, y como resultado del texto de la Rendición de Cuentas aprobada por el Parlamento y que seguramente se promulgará --con o sin veto-- por el Poder Ejecutivo, este recurso dejaría de existir.

SEÑOR ASTORI.- El cese del incremento del Impuesto a los Sueldos dispuesto por la Ley de Ajuste Fiscal --no es un proyecto, sino una ley, porque es la Ley de Rendición de Cuentas anterior-- estará firme a partir del 1º de enero de 1993 y es de aplicación absolutamente general para todos los trabajadores del país, sean públicos o privados, incluyendo a los trabajadores y pasivos sobre los que estamos discutiendo en este momento, sin excepciones.

mcd.4
D/1846

Por otra parte, recordando lo que planteaba el señor Senador Cassina en cuanto a la intención inicial del Poder Ejecutivo de postergar ese cese en este proyecto de ley y habida cuenta del acuerdo político que notoriamente se efectuó en materia de recursos, no es de esperar que esto sea objeto de veto por parte del Poder Ejecutivo. Quiere decir que a partir del 1º de enero del próximo año cesaría el incremento del Impuesto a los Sueldos que, reitero, está dispuesto por la Ley de Rendición de Cuentas del Ejercicio precedente. Esto es aplicable a todos los trabajadores y pasivos del país. Por tal razón, considero que sobre este punto no puede haber dudas de ninguna naturaleza.

En lo que tiene que ver con el destino del incremento --pregunta que formulaba hace unos instantes el señor Senador Millor y que seguramente a todos nos interesa conocer la respuesta-- no se pueden plantear dudas con proyección de futuro, porque a partir del 1º de enero de 1993 ese incremento quedará sin efecto y reitero que esto --según le consta, sobre todo, al señor Presidente de la Comisión-- es producto de un notorio acuerdo político, por lo que no existirá ninguna controversia en este punto. Por tal motivo, suponemos que esta resolución quedará firme a partir del próximo Ejercicio.

Considero que éste es un elemento a tener en cuenta a los efectos del análisis.

SEÑOR CASSINA.- En la primera lectura de este proyecto de ley --que estaba fechado el 15 de octubre, pero ahora observo que tiene una redacción anterior-- pensé que era propósito del Poder Ejecutivo mantener en esas áreas el incremento del Impuesto a los Sueldos como un recurso de los Servicios de Retiros respectivos.

Finalmente, quisiera hacer otra pregunta referida al régimen de transición. Queda claro que tanto para el régimen de retiros policiales como para el de retiros militares, para quienes tengan configurada causal --como se suele decir en la jerga referida al régimen jubilatorio común del Banco de Previsión Social-- se mantiene el derecho al Estatuto de retiro todavía vigente, siempre que se opte por el mismo en un plazo de 180 días.

ls.1

25x

Me pregunto --y puede haber una razón que no advierto-- por qué en este caso no se sigue con el criterio empleado tradicionalmente en el país y que incluso está en el texto incorporado en la Rendición de Cuentas, relacionado con la reforma del régimen jubilatorio del Banco de Previsión Social. Esto es que el funcionario con causal configurada a la fecha de promulgación de la ley, tiene de por vida --mientras permanezca en actividad-- el derecho a elegir uno u otro régimen, el que más le convenga, evitándose de esta forma una estampida. Si esta disposición que establece 180 días de reserva para optar por el régimen anterior se hubiera dispuesto en lo relativo al Banco de Previsión Social en la Rendición de Cuentas, la estampida sobre esta institución hubiera sido impresionante. La seguridad que tienen los afiliados activos al Banco de Previsión Social con causal a configurarse en el plazo de dos años y que mantienen el derecho a ampararse a ese Estatuto jubilatorio de por vida, es lo que impide que ocurra la situación anteriormente mencionada. Sin perjuicio de ello, se me ha informado que hay un incremento importante en el acogimiento a la jubilación en el Banco de Previsión Social. Sobre este tema, admito que pueda haber una razón que no advierto. En tal sentido, planteo mi consulta.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- La disposición transitoria establece un plazo de 180 días para que el funcionario que está en condiciones de pasar a retiro voluntario a la fecha de la promulgación de la ley, manifieste su voluntad de acogerse al régimen anterior, es decir, que desea regirse por el Estatuto jubilatorio anterior a la ley, con las excepciones expresadas en la propia disposición. Por lo tanto, hecha la manifestación dentro de ese plazo, el funcionario mantiene de por vida el régimen estatutario anterior. El nuevo régimen, si bien en algunas condiciones disminuye las ventajas del sistema jubilatorio especial --en cuanto establece quitas en los años anteriores al retiro, o aumenta los años de cómputo jubilatorio, etcétera-- siendo más gravoso para el personal militar y policial, por otro lado es más beneficioso para los funcionarios en actividad, dado que establece desgravaciones al Montepío a los 20, 25 y 30 años de servicio. Por lo tanto, aquel funcionario policial o militar que a la fecha de la promulgación de la ley se encuentre en condiciones de pasar a retiro voluntario, tiene 180 días para hacer su manifestación expresa ante la Administración, en el sentido de conservar íntegramente el régimen

25x

anterior con las excepciones previstas o admitir el régimen nuevo que, si bien en algunos aspectos implica acogerse a un régimen un poco más gravoso que el anterior, también tiene concomitantemente importantes ventajas desde el punto de vista de la desgravación del Montepío. A vía de ejemplo, un Inspector Mayor de la Policía con 75 puntos --puntaje necesario para pasar a retiro voluntario en el régimen legal vigente-- puede optar por mantener el régimen anterior --manifestándolo dentro del plazo de 180 días-- manteniendo los veinticinco veinticincoavos de sueldo de actividad, para su retiro voluntario posterior y no rigiéndose por los treinta treintavos --norma que en alguna medida hace más gravoso el sistema-- pero no se beneficia con la desgravación del 10%, por haber tenido 25 años de servicio o del 5% por haber cumplido más de 20 años de labor. Si en cambio opta por acogerse al nuevo sistema, no hace una manifestación expresa de retención del régimen estatutario anterior, y según tenga 20, 25 ó 30 años de servicios, va a tener una desgravación del 5%, del 10% o del 13%. Pero cuando se jubile se le va a calcular tantos treintavos y no tantos veinticincoavos como años de servicio tenga.

Por esta razón, este sistema se ha ideado como disposición transitoria, porque en los platos de la balanza hay beneficios y pérdidas en cada una de las hipótesis y, por lo tanto, el funcionario tiene que manifestarse en un lapso de 180 días.

Si le diéramos una vigencia de por vida a todos aquellos que están acogidos al régimen anterior y que tuvieran cómputo jubilatorio, no beneficiándose del sistema nuevo, no tendrían la desgravación del Montepío.

Entonces, repito, en esos 180 días les damos la opción para decidir el régimen a que se van a acoger.

SEÑOR CASSINA.- Confieso que en esta primera aproximación a los textos que estamos considerando, había entendido que la desgravación del Montepío, cuando se den las condiciones previstas, operaba en todos los casos.

ls.3

25x

Me doy cuenta que sólo opera en el caso de que se opte por este nuevo régimen de retiros y se permanezca en actividad, por supuesto siempre que se esté en condiciones de pasar a retiro.

Ahora deseo hacer un brevísimo comentario, señor Presidente. Durante muchos años el régimen de ajuste de los retiros militares y policiales, que también existió antes del Acto Institucional Nº 9 para algunos sectores de trabajadores en el Banco de Previsión Social --no con las mismas características, pero similar-- que allí se denominaba "escala móvil", fue el ideal, a tal punto que sectores de funcionarios públicos luchaban por obtenerlo.

Lo obtuvieron los políticos, a través del famoso 383; también los docentes, mediante un famoso artículo 5º de la Ley Nº 12.996, si mal no recuerdo y también los funcionarios del Poder Legislativo.

Ese procedimiento de reajuste, llamado de "escala móvil", en algunos casos "de escala móvil integral", desapareció para el Banco de Previsión Social y para las tres Cajas paraestatales, con el Acto Institucional Nº 9.

Sí se mantuvo, porque era un régimen aparte, en los servicios de retiros militares y policiales. Durante mucho tiempo fue el régimen ideal.

¿Qué es lo que ha determinado que ahora exista un natural interés en la aplicación del régimen de ajustes establecidos por el artículo 67 de la Constitución de la República? Podríamos decir que es la baja promedial del poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios públicos, entre los cuales se encuentran también los funcionarios militares y policiales.

De otro modo --obviamente-- seguiría siendo mucho más atractivo el régimen de escala móvil, que asegura una relación directa y permanente entre el sueldo de pasividad y el sueldo de actividad.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- En primer lugar, si se aprobara muy rápidamente la norma propuesta tendría una vigencia de apenas un mes y poco, a los efectos del destino de las retenciones, en virtud de que el 1º de enero de 1993 entra en

vigencia la derogación de esos aumentos.

Lo recaudado anteriormente no pretende ser modificado en absoluto por la norma propuesta. Aun cuando no existiera la disposición --que, según manifestaba el señor Senador Astori, está vigente desde la Rendición de Cuentas anterior y no desde la última-- la norma proyectada no pretende tener vigencia retroactiva, en cuanto al destino de los fondos ya recaudados, sino que se trata de una disposición para el futuro.

Hoy por hoy, si fuera sancionada, tendría una vigencia muy exigua, de aproximadamente un mes o algo más.

Además, en lo que se refiere al instituto policial, en el momento actual --aun antes de la aplicación de estas modificaciones, que hacen más gravoso el servicio de las Cajas de retirados policiales-- el 55% de los egresos en pago de jubilaciones y pensiones proviene de Rentas Generales y sólo el 45% de los aportes de activos y pasivos, a través de las retenciones de montepío.

Por lo tanto, hay una versión de Rentas Generales muy superior a los que podría ser, aun si hubiéramos destinado en forma retroactiva ese porcentaje del aumento del impuesto a las retribuciones personales previsto en la norma proyectada.

La proporción de financiamiento de recursos genuinos es similar en lo referente a la Caja de Retiros y Pensiones Militares.

En la Caja Policial, el 55% se paga todos los meses con cargo a Rentas Generales y el resto, el 45% de lo que se paga surge del 15% y 16% de retenciones por concepto de montepío y aportes patronales por parte de retirados y activos policiales.

SEÑOR ASTORI.- Deseo realizar un comentario general muy breve y una pregunta muy específica con respecto a una parte de la exposición de motivos que no entiendo y pido disculpas por si el tema ya fue aclarado, pero la verdad es que recién hoy

25x

tomé contacto con este material y estoy comenzando a estudiarlo.

El comentario general tiene algo que ver con las causas por las que el viejo régimen de escala móvil ya no se transforma en una reivindicación, como lo fue hace años.

El señor Senador Cassina mencionaba el deterioro de los salarios del sector público y es cierto, pero diría que con respecto al pasado, hay una sustitución de una brecha por otra.

En el pasado, ella estaba entre el reajuste de los salarios y de las pasividades; ahora se da entre los salarios del sector público y los del sector privado, porque la reforma constitucional ha superado el problema del pasado, pero no supera la diferencia de evolución entre los salarios del sector público y privado.

Esto hace que en las actuales condiciones, el Indice Medio de Salarios sea siempre preferible a la escala móvil de los salarios de los funcionarios públicos.

Ahora estamos ante un problema de ese tipo y naturalmente, cualquier funcionario público --en este caso, los militares y policiales-- preferiría que sus haberes de retiros se ajustaran en función del Indice Medio de Salarios.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Hemos hecho un estudio grado por grado, teniendo en cuenta cuánto percibía un funcionario policial --agente de segunda, de primera, cabo, etcétera, de cualquiera de los catorce grados de la Policía-- que se hubiera retirado el 1º de enero de 1990, de acuerdo con los reajustes por el régimen de movilidad vigente, verificándose cuánto cobró en cada mes según esa escala móvil que se le fue

25x

aplicando y que se continúa aplicando y cuánto podría haber cobrado si los ajustes se realizan de acuerdo con el Indice Medio de Salarios.

Por supuesto, no tomamos en cuenta los índices máximos, sino que hicimos la comparación con el Indice Medio de Salarios, según los grados, pero en general coinciden y abril de 1992 se encuentran a la par.

Quiere decir que no fue tan perjudicial para los funcionarios militares y policiales --hablo de los policiales, pero creo que con respecto a los militares el fenómeno fue similar-- este régimen.

La suma algebraica de lo que se debió percibir si se aplicara según el Indice Medio de Salarios y lo que se percibió en función de la aplicación de la escala móvil indica que en abril de este año las retribuciones estaban a la par y recién ahora se produce un desfase en favor del Indice Medio de Salarios.

Veremos si en oportunidades posteriores ello se puede modificar en sentido inverso.

SEÑOR ASTORI.- Creo que la aclaración del señor Ministro en este asunto viene bien, porque seguramente esa afirmación general puede admitir matices según grados de funcionarios, tipo de funcionarios y sobre todo, según las bases que se toman para hacer el cálculo.

lt.4

Digo esto de paso; bueno sería que haciendo un cálculo de comparaciones entre los dos sistemas --que es lo que propone el proyecto para reliquidar la retroactividad-- no diera como resultado que hubiera sido mayor el sistema de la movilidad y que hubiera que devolver dinero por parte de los retirados.

Supongo que esta iniciativa no lo prevé porque no va a ocurrir. De todos modos, deseo hacer una pregunta concreta y pido disculpas nuevamente por si ya se aclaró el tema, pero algunos aspectos del problema son relativamente complejos y quiero estar seguro de entender bien.

En la página 5 de la Exposición de Motivos del Repartido, en el penúltimo párrafo respecto a las disposiciones transitorias se dice lo siguiente: "Para los que sí tuvieran esos requisitos," --refiriéndose a los de retiro-- "se prevé la posibilidad de no ser regulados por el régimen establecido en las normas proyectadas," --ante una manifestación de voluntad dentro de los 180 días, como ya se ha explicado-- "incluyendo en ellas las que otorgan desgravaciones al montepío de actividad -con la excepción referida-". Quiero saber a qué se refiere esa excepción, porque no la encuentro citada en esta exposición de motivos.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- En el párrafo inmediatamente anterior se expresa: "Por último, como normas de derecho transitorio se establece que -salvo las disposiciones que por excepción son mencionadas expresamente- las proyectadas sólo serán obligatoriamente aplicables a los militares y policías que a la fecha de promulgación de la ley no tengan cumplidos los requisitos para el pase a situación de retiro voluntario."

Si consideramos las normas, en cada una de ellas, en un párrafo paralelo al Título correspondiente a las Fuerzas Armadas y al de la Policía, podemos apreciar que se establecen las excepciones a texto expreso.

En ese sentido, en el artículo 27 del proyecto de ley, referido al Instituto Policial, se dice: "El personal policial en actividad que tenga derecho a retiro policial a la promulgación de esta ley, podrá optar por el régimen anterior o el que se establece en ella dentro del plazo de 180 días contados desde entonces, sin necesidad de pasar a situación de retiro."

Por lo tanto, se infiere, a contrario de la norma, que a todos quienes no tuvieran la condición de pase a retiro voluntario, o sea, el cómputo jubilatorio, se les aplicará automáticamente la nueva ley.

Asimismo, se benefician de un régimen transitorio excepcional quienes ya tuvieran el cómputo jubilatorio. A la vez, para este caso también se prevé la excepción y se dice: "Transcurrido el plazo sin que se haya efectuado la manifestación de voluntad ante la Dirección Nacional de Asistencia Social Policial, le será aplicable el nuevo régimen legal.

Lo que se dispone en estos dos incisos anteriores no alcanza lo establecido en los artículos 12, 13, 14, 15 y 25 de esta ley, que será aplicable en todos los casos."

Estas disposiciones, aun cuando un funcionario se encontrara en situación de retiro voluntario y se presentara en el plazo de 180 días a partir de la promulgación de la ley, se regirá por el estatuto jurídico anterior, salvo que se le aplicaran igualmente los mencionados artículos; es decir, estas normas son de aplicación preceptiva, no estando libradas a la voluntad del destinatario.

Por esa razón, se hace referencia expresa a ello en la exposición de motivos, en el antepenúltimo párrafo, tal como ya lo he leído. Asimismo, en el siguiente --que es el que le planteó la duda al señor Senador Astori-- se hace mención a los que sí tuvieran esos requisitos y al respecto ya dimos una explicación ante una inquietud planteada por el señor Senador Cassina en cuanto a por qué no establecemos en forma permanente la aplicabilidad del régimen anterior para estos casos.

La mención que aquí se hace, con la excepción referida, es al solo efecto de precisar que existen otras que son normas --las mencionadas expresamente-- distintas para el Instituto Policial que para el de las Fuerzas Armadas y que se aplican igualmente en forma preceptiva, ya sea que tengan o no la posibilidad de pasar a retiro voluntario

25x

a la fecha de promulgación de la ley y hayan hecho o esa manifestación dentro del plazo de 180 días.

SEÑOR ASTORI.- Me ha quedado claro lo manifestado por el señor Ministro. Quería dejar constancia, a la vez, de que mi confusión se debió al uso del singular en el mencionado párrafo, ya que debería decir "excepciones", porque son muchas. En realidad, pensé que se trataba de otra excepción y no a las que ha hecho referencia el señor Ministro.

SEÑOR KORZENIAK.- De acuerdo con la explicaciones que nos han brindado los señores Ministros, que complementan lo ya dicho en la exposición de motivos, aparece como exacto que las obligaciones referidas al pago de las pasividades en un futuro, por el régimen previsto por el artículo 67 de la Constitución, así como el pago --llamémoslo en términos populares-- del atraso generado, tienen una fuente legal.

Además de que pueda haber alguna discusión teórica sobre el carácter de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de las leyes, para la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia uruguaya está claro que solamente quienes obtienen una sentencia cuentan con un derecho emergente de ella --una sentencia en una acción o excepción de inconstitucionalidad-- y que dicha sentencia no tiene efecto retroactivo. Pese a ser una declaración, en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia uruguaya esto es así.

He oído, sin embargo, algunas opiniones vinculadas al régimen argentino, donde la solución puede ser distinta, ya que en ese país se admite, por parte de la Suprema Corte de Justicia, que no es necesario que se declaren inconstitucionales las leyes anteriores a una Constitución, sino que simplemente quedan derogadas.

En consecuencia, si la doctrina argentina se trasladara al Uruguay el sistema jubilatorio aplicado anteriormente, o sea, el de la escala móvil, habría quedado derogado por el artículo 67 de la Constitución y, entonces, toda la proyección jurídica habría variado.

Pero, repito, sin entrar a la discusión teórica, de

25x

acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia uruguaya, entiendo que lo que se afirma en la exposición de motivos tiene como fuente de todas estas obligaciones la ley, y ello es prácticamente indiscutible desde el punto de vista práctico en este país.

Mi segunda afirmación -que va a motivar la pregunta-- está vinculada exclusivamente al tema de los funcionarios que en la actualidad están retirados. La ley, con respecto a ellos, hace esencialmente dos cosas. Por un lado, dice que de aquí en adelante cobrarán sus pasividades por el régimen del artículo 67 de la Constitución en cuanto a oportunidad y porcentaje de aumento; y, por otro, dice con relación al desfase anterior, que lo que han cobrado en menos desde el 1º de enero de 1990 en adelante, se pagará en 10 cuotas. Particularmente, me quiero referir a estos dos puntos.

Por las afirmaciones que hace un momento formulaba el señor Ministro del Interior, por lo menos en algunos grados es posible que en determinados períodos haya ocurrido, si lo expresamos geométricamente, que la línea de aumentos de escala móvil, se balanceaba más o menos con la línea de aumentos derivada del artículo 67 de la Constitución.

El señor Ministro hablaba de que eso podría haber ocurrido en algunos grados, hasta abril de este año.

Confieso que la información que poseo no está procesada con gran detalle aritmético, pero he estado observando que en el personal subalterno, sobre todo en los grados inferiores, el año 1990 estaba más o menos balanceado, lo que creo puede haber acontecido tanto en las Fuerzas Armadas como en la Policía y, quizás, habría algunas diferencias originadas en 1991 y en lo que va de 1992.

Reitero que, luego de haber hecho algunos cálculos, sin la técnica que merecería un tema serio como éste, voy a formular una pregunta. Tomando un cargo medio de la escala subalterna --por ejemplo, un cabo de 1ra. aunque no sé si la denominación en la Policía es equivalente-- y de allí hacia abajo, si el pago no se hace en 10 cuotas, sino en 5, ¿la distorsión --la pregunta la hago desde el punto de vista de lo que nos diría el señor Ministro de Economía y Finanzas-- generaría un tremendo estertor de problemas o sería algo poco significativo desde una óptica económica financiera?

Como se comprenderá, mi pregunta --no tengo por qué ocultarlo-- tiene un sentido absolutamente social. He visto los montos de retiro de esas categorías de personal subalterno y puedo decir que se trata realmente de montos diminutos.

Entonces, me da la impresión --insisto en que no he sido asesorado por técnicos que conocen la materia-- de que algo como esto no provocaría un problema financiero importante.

SEÑOR MILLOR.- Deseo complementar la inquietud planteada por el señor Seandor Korzeniak. Entiendo que a aquellos que cobran menos se les pague, también, en menos cuotas. En realidad, las 10 ó 5 cuotas de las que estamos hablando en este caso son 12 ó 7, porque se comienzan a percibir dos meses después de promulgada la ley, y a esta altura de las circunstancias no me animo a decir cuál es la fecha en que ello va a suceder.

O sea que más allá de los cálculos que se puedan realizar sobre el escaso monto que significaría pagar en menos cuotas a quienes percibirán menos, más allá de un cálculo general que podemos hacer en el sentido de que esto no sería un desfase muy grande para la economía, también hay que tener en cuenta que tampoco hay certeza de cuántos van a ser los meses en que se va a hacer esa erogación, porque si fuesen estrictamente 10, no serían 10, sino 12, y no sabemos cuándo la ley va a ser promulgada, con lo cual el número de meses sería mayor y llegaríamos a 13, 14 ó 15.

Creo que es una preocupación legítima, teniendo en cuenta las declaraciones provenientes del Poder Ejecutivo, destinadas a desalentar a determinados sectores políticos que tenían la inquietud de que se instrumentase el artículo 67 y se le aplicase a todos los retirados militares y policiales.

rp.1
D/1846

25x

Las mismas aludían al enorme costo que ello significaba para el Servicio de Retiros y Pensiones Militares y la Caja de Retiros Policiales. A mí se me afirmó que, por ejemplo, sólo en la Caja de Retiros Policiales esto significaba dólares de los Estados Unidos de América 55:000.000, lo que en su momento se me antojó tremendamente disparatado.

En la receptividad del retirado militar y policial, sobre todo en el de tropa, en el soldado de 2a. o de 1ra., o en el cabo, ese Mensaje del Poder Ejecutivo quizás desalentó la esperanza de que percibirían cantidades muy importantes, lo cual les generaría una frustración muy grande.

Si a todo esto le agregamos que se les va a pagar en 10 cuotas --que no son 10, sino 13 o más, porque hay que contar 60 días después de promulgada la ley-- concluimos en que el proyecto de ley es muy discutido, porque contiene aspectos que algunos de los aquí presente no compartimos.

En consecuencia, este es un argumento que va a pesar en esta inquietud de que los que vayan a cobrar menos lo hagan en 5 ó 6 cuotas en lugar de 10.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Con relación a la pregunta del señor Senador Millor, queremos decir que el volumen de las retroactividades y las cifras que se manejaron partieron inicialmente de las propias demandas judiciales.

Basta leer cualquiera de los escritos forenses presentados ante la Suprema Corte de Justicia, luego trasuntados a través de la prensa y de las manifestaciones de los Centros de Retirados y de algunos interesados en particular. En base a las cifras tomadas, quizás alentadas también por algunos colegas abogados, se establecieron montos de retroactividad importantes y de cobro de aumentos de las pasividades también considerables, especialmente derivadas de la aplicación errónea del sistema de los máximos que referiámos al comienzo.

Si al régimen de pasividades policiales y militares le aplicamos el sistema de que en cada aumento de los funcionarios públicos, los pasivos enganchan en el incremento superior --ya sea por Indice Medio de Salarios, Rendición de Cuentas, Presupuesto o ajuste cuatrimestral-- en ese caso, la cifra sería muy superior a la que manejaba el señor Senador Millor.

25x

Por eso, este proyecto de ley mereció un trabajo mucho más afinado y no alcanzaba con lo que se establecía en los primeros proyectos de ley presentados por los Legisladores en sus respectivas Cámaras, en el sentido de declarar simplemente aplicable el artículo 67 de la Constitución al régimen de pasividades policiales y militares, porque eso hubiera significado un absurdo distorsionante de todo el régimen con la primera consecuencia nefasta que mencionábamos al comienzao de permitir que un sargento cobrara más que un general en el correr de cuatro o cinco años, precisamente, por regir siempre el aumento superior.

Ello, además, en forma totalmente aleatoria, en virtud de que los aumentos pueden ser mayores o menores según la circunstancia o la fuente normativa que tenga cada uno de ellos.

Por ello es que se manejaron cifras de cualquier índole y naturaleza.

Es más, en el Minsterio de Defensa Nacional existe un recurso promovido por uno de los pasivos en el sentido de pretender la aplicación del régimen de los máximos y reclamar por la supuesta mala aplicación del régimen legal.

Tal como expresa la Exposición de Motivos --y como muy bien dijo el señor Senador profesor de Derecho Público-- los aumentos y la retroactividad que se otorgan, tiene su fuente exclusiva en la ley.

En ese sentido, las expectativas que se pueden haber generado derivaron del supuesto de que el régimen constitucioanl se aplicaba automática y preceptivamente, cosa que no

25x

es así de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y el sistema jurídico nacional.

Por lo tanto, todo lo que se está promoviendo o proponiendo a través de este proyecto de ley tiene su fuente exclusiva en la ley. La retroactividad mayor en plazos y en condiciones subjetivas, o sea su aplicación a todos aquellos que no han litigado contra el Estado ni han obtenido una sentencia favorable, tiene fuente exclusivamente legal.

Por esa razón, es lógico que el Poder Ejecutivo pueda promover un pago en cuotas con esa retroactividad que es bastante gravosa.

Al respecto, podemos decir que el plazo inicial de 60 días es mucho más exiguo que el reclamado por los Servicios policiales y militares, porque es bastante compleja la reliquidación de cada una de las pasividades ya que la suma algebraica del debe y haber de las cuentas personales, de acuerdo a los distintos índices de ajuste y movilidad, no es sencilla porque, además, los actuales pasivos no tenían esa condición al 31 de diciembre de 1989, sino que desde esa fecha hasta ahora, han existido un grupo importante de funcionarios que ha pasado a retiro o han cambiado su régimen jubilatorio por uno de pensión a causa de fallecimiento del titular.

Por lo tanto, el plazo reclamado por los Servicios se ha restringido de 4 a 2 meses, para realizar las reliquidaciones sobre las que no se sabe qué procedimiento se va a utilizar para obtenerlas, hasta que no sea sancionada la ley.

En ese sentido, puede ser que cuando el proyecto tenga media sanción legislativa --y anticipando su aprobación inmediata por parte de la Cámara de Representantes-- es posible que se pueda adelantar trabajo.

Pero repito que hasta que no esté sancionado o promulgado este proyecto de ley no será posible establecer en forma definitiva un criterio de reliquidación. Entendemos que la fórmula de reliquidación será muy compleja de obtener, aun con la ayuda de las computadoras.

rp.4
D/1846

En cuanto al monto que se deberá pagar, hemos realizado una estimación, porque tampoco es posible obtener a la fecha un cálculo aproximado de lo que le cuesta financieramente al Estado. En ese sentido, podríamos adelantar que el Estado deberá contribuir para pagar el aumento que percibirán los retirados policiales y pensionistas --pero no la retroactividad-- con más de U$S 1:000.000 mensuales. La retroactividad, o sea la diferencia entre la suma y resta entre lo percibido o lo que pudo obtenerse en caso de haberse aplicado el Indice Medio de Salarios, está en el orden de los U$S 5:000.000 y fracción para el Instituto policial y creo que en los U$S 7:000.000 y fracción para el Instituto militar. Por lo tanto, esto significa un sacrificio importante para el Estado que deberá contribuir a pagar este régimen que se aplica por fuente legal y por razones de justicia a los militares y policías.

Si a esto le agregamos que como fórmula de retención para los policías y militares en actividad se establecen desgravaciones de montepío, adicionalmente va a haber una importante cantidad de dinero que se va a dejar de percibir, lo que va a incrementar los costos del Tesoro Nacional para poder hacerse cargo de este sistema. Pero, si no se hubiera establecido ese régimen de incentivos para la permanencia y, por lo tanto, se hubieran retirado muchos más funcionarios, sería mayor aún el servicio que habría que prestarle a los Servicios de Retiro en forma de auxilio por parte del Tesoro Nacional.

No sé si con esto respondo a las inquietudes del señor Senador Millor.

SEÑOR JUDE.- Señor Presidente: acabamos de tomar contacto con este material, por lo que no lo conocemos en profundidad. Sin embargo, queremos plantear algunas reflexiones en torno al tema del Ejército.

En ese sentido, debo señalar que el Ejército tiene una formación piramidal que constituye una tradición que se conserva desde los albores de la Patria, desde el funcionamiento de las primeras expresiones militares, donde el principio general es que el superior vele por sus subalternos. Este es un principio que está muy arraigado.

Queremos hacer algunas reflexiones en el sentido de que por la vía de establecer un aumento por concepto de equipos que supone N$ 540.000 para el Personal Superior, o sea, Gene-

jes.1

25x

ral, Coronel, Teniente y Alférez, no se llega a los subalternos que poseen solamente una pensión o complemento alimentario no mayor a los N$ 90.000.

Con respecto al artículo 2º de este proyecto de ley que concierne al sistema de retiros, se establece la exención del montepío. Entonces, a los Tenientes Generales les correspondería N$ 580.000, a los Generales N$ 430.000, a los Coroneles N$ 350.000 y a los Tenientes N$ 102.000; pero ese aumento no llega a las escalas inferiores.

Comprendo que existe la intención de no provocar un retiro masivo de funcionarios, pero pienso --y esto se lo estoy planteando al señor Ministro con todo el respecto que me merece-- si no sería mejor el camino de la dedicación, que podría ser implementado en ese sentido, entiendo que esto no crearía las distorsiones internas que podrían llevar a una descomposición del sistema. Creo que a través de este proyecto de ley no se aportaría al Servicio de Retiro, y me pregunto si este no sería un régimen que provoque más complicaciones que soluciones.

SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL.- Señor Presidente: creo que la referencia del señor Senador Jude a la posibilidad de buscar una solución alternativa por la vía de la compensación por dedicación integral, supone tomar en cuenta algo que el Poder Ejecutivo --lo recordábamos hace un rato con el señor Senador y los restantes integrantes de la Comisión de Defensa Nacional-- planteó al Parlamento el 15 de julio de 1992. Es decir, llegar a un régimen de retribución del personal militar en el que se tenga en cuenta la exigencia derivada del artículo 61 del decreto-ley Nº 14.157, o sea, la dedicación integral.

Eso apunta a una solución definida de base legal --que el Poder Ejecutivo enunció en su propuesta de política salarial-- que debe mirarse en su proyección de futuro, que quisiéramos fuera inmediato, pero que necesariamente requiere una elaboración en su programa de aplicación con la correspon

diente contrapartida de créditos presupuestales y recursos como para que eso sea realmente así. Queremos llegar a la retribución por dedicación integral del personal militar y para ello, en la Exposición de Motivos que hemos formulado, se dijo que el proyecto de ley de Rendición de Cuentas contenía en el aumento propuesto de 10% su primera expresión.

Esta solución a la que el señor Senador se refiere, sí está contemplada y, más aún, deseada desde el ámbito del Ministerio de Defensa. Además, la definición de política se hizo con la aprobación del señor Presidente de la República, pero advertimos que esta solución hay que instrumentarla en etapas sucesivas, hasta alcanzar una efectiva retribución condigna de la dedicación integral.

En este momento, se atendió a una problemática de coyuntura; es decir, a la aplicación de la solución legislativa a la que se refirió el señor Ministro del Interior ante el efecto del régimen del artículo 67 de la Constitución. Ante esa situación, el Poder Ejecutivo entendió que no había que buscar remedios de aplicación programática en un proceso que nos lleve a la efectiva y deseada retribución por dedicación integral, sino que era necesario encotrar una salida que de inmediato permitiera, si bien no conjurar totalmente, por lo menos atenuar el riesgo a que aludió el señor Ministro del Interior y que yo ratifico con mis palabras en cuanto que desde el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional también hemos considerado que ese potencial peligro del masivo pasaje hacia la situación de retiro por el atractivo del incentivo a través del ajuste por el Indice Medio de Salarios, puede verificarse.

Sin perjuicio de lo planteado por el señor Senador, que también tuvo en cuenta el Poder Ejecutivo y consta en la exposición de motivos que hiciéramos a propósito de la política salarial para las Fuerzas Armadas, buscamos una solución, que sin ser perfecta, atienda a una coyuntura que tene-

25x

mos en el presente. Creo que para atenderla no sería prudente que el Gobierno pensara que la vocación profesional que reconocemos en las Fuerzas Armadas llevará a que no se produzca el retiro, porque las exigencias de la realidad y de la necesidad económica pueden llevar a que la gente deba retirarse atraída por el sistema constitucional.

Fue por esa razón que hemos propiciado esta solución que beneficia a aquellos sectores donde por los años de servicio, la legislación vigente habilita el retiro. Tengamos en cuenta que a partir de los 20 años se puede producir el retiro, por lo cual se propuso la desgravación del Montepío a partir de ese límite, a fin de facilitar la permanencia.

SEÑOR PEREZ.- Teniendo en cuenta las preguntas que se han formulado con relación al pasaje del tope de 20 a 25 años y de 25 a 30 años, parece ser que el hecho gira esencialmente en torno al tema económico y a la necesidad de que no se produzca un abarrotamiento en los institutos jubilatorios militar y policial.

En tal sentido, quisiera saber cómo juega eso en el sistema de promociones. Digo esto porque la cuestión de los 20 y 25 años data de largo tiempo y puede haber creado ciertas expectativas; mucha gente sabía que con 20 años de servicio podía retirarse, y ahora se pretende llevarlo a 25.

Entonces, reitero ¿cómo juega ese mecanismo entre los Alférez que van ascendiendo, los Tenientes 2º, Tenientes 1º, Capitanes, etcétera? ¿Esto ha sido meditado? ¿No se entiende que ésta pueda ser una nueva fuente de conflictos y confusiones?

SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL.- Creo que el tema que ha planteado el señor Senador es muy importante y, como tal, lo hemos tenido en cuenta. Efectivamente, en el fondo hay un punto muy importante en el ámbito de la carrera militar, que es el régimen de ascensos. El régimen previsto simplemente extiende el plazo para el retiro voluntario de 20 a 25 años, pero lo hace en las condiciones a que nos hemos referido, es decir, de voluntariedad de la acción. Se pasa a este sistema si no media la manifestación de voluntad de permanecer en el régimen anterior, en cuyo caso --hecha la comunicación dentro de los 180 días de la promulgación de la ley-- durante todo el tiempo de permanencia hasta el retiro obligatorio, el oficial podría retirarse sin ningún problema.

La regulación del régimen de ascensos del personal militar superior es un tema muy relevante que requiere un ajuste muy afinado porque es necesario --y esto lo hemos dicho desde que asumimos nuestra tarea, y luego de haber estudiado todos estos temas-- organizar muy bien la pirámide, de manera que no se advierta, en determinados niveles jerárquicos, un ensanchamiento de la misma. Este es un tema de las Leyes Orgánicas de cada Fuerza, porque, por otra parte, las realidades son diversas en las distintas Fuerzas. Por ejemplo, en el Ejército se advierte cierto ensanchamiento en determinadas jerarquías, pero no ocurre lo mismo en la Fuerza Aérea y en la Armada Nacional, donde se presentan situaciones diferentes.

Por lo tanto, no se puede pensar en una regulación general, sino que hay que hacerlo a través de las distintas Cartas Orgánicas.

Además, si tenemos en cuenta que el régimen de ascensos vigente se fue produciendo por adición en el curso de largos años, en los que muchas veces los ajustes eran medios indirectos de permitir correcciones o mejoras salariales,

realizándose ajustes por la permanencia en los grados, más allá de determinados plazos, etcétera, uno advierte que todo esto debe ser objeto de una regulación muy cuidadosa.

Como manifesté anteriormente, se trata de una solución coyuntural; debíamos atender una situación de ahora, sin pretender innovar en las Leyes Orgánicas. En ese sentido, hemos sido extremadamente cautelosos, al punto de contar con un permanente asesoramiento de los señores Comandantes, de la Comisión de Oficiales Generales, entre otros, porque una de las preocupaciones que teníamos era la que manifestó el señor Senador Pérez, es decir, el régimen de ascensos.

Asimismo, intentamos no vulnerarlo. Si se advierte, se verá que hemos hecho el mínimum minimorum de lo que se podía hacer, ya que solamente hemos planteado que del régimen actual de desarrollo de la carrera del personal superior se atienda un único aspecto.

Me refiero a que el retiro voluntario se configure a los 20 años, momento en el que se abre la causal de retiro voluntario. Entonces, para esa situación hemos propuesto extender el plazo a 25 años, pero otorgando la posibilidad de optar a todo aquel que ya tenga configurada la situación. En realidad esa es la única modificación.

Esta innovación, más la referida a la ampliación del plazo de 15 a 20 años de servicio y de 33 a 38 años de edad para el personal subalterno, tienen su origen en la siguiente cuestión.

En el momento en que se elaboraba, a nivel del Poder Ejecutivo, el proyecto de ley de seguridad social general que fue remitido al Parlamento --los señores Senadores conocen su gestión, su desarrollo y sus avatares-- el Servicio de Retiros y Pensiones Militares nos propuso la inclusión precisamente de estas normas a las que me estoy refiriendo y que figuran en este proyecto.

¿Por qué el Poder Ejecutivo en ese entonces decidió no incluirlas en el proyecto general sobre seguridad social?

Afirmamos aquí en nombre del Poder Ejecutivo, y hoy lo reiteramos, que existe una especialidad en el régimen de retiros y pensiones militares.

Los militares son funcionarios que no se encuentran comprendidos en el estatuto general del funcionario público por expresa disposición constitucional. El artículo 59 de la Constitución habla de la exclusión de los funcionarios militares del estatuto general.

Entonces, como tienen un régimen especial --carácter que resulta de otras normas constitucionales y del desarrollo legal-- el Poder Ejecutivo, ante el planteo del Servicio de Retiros y Pensiones Militares y entendiendo que la solución que nos planteaba era correcta, no lo incluyó en el proyecto de ley de seguridad social porque afirmamos que era necesaria la preservación de dicho sistema.

Esto nos lleva a no modificar el régimen del Servicio de Retiros y Pensiones Militares más que en lo indispensable, en lo mínimo, y esto resulta ser el "mínimun minimorum", porque efectivamente nos encontramos ante una situación de coyuntura.

Lo que está ocurriendo, que bien describía el señor Ministro del Interior y que ratifico en lo que hace al Ministerio de Defensa Nacional, es la posibilidad de que se produzca ese "pasar a" incentivado por un sis-

tema de ajustes como el que determina el mismo proyecto de ley.

La manera de atenuar los efectos --no impidiéndolos-- a fin de mantener la posibilidad de opción para los que ya tengan causal, era precisamente innovar en el mínimo que, repito, es lo que aquí está establecido, o sea, extender para el personal subalterno de 15 a 28 años y de 33 a 38 años de edad y para el personal superior, de 20 a 25 años.

Además debemos tener en cuenta que cuando estas normas que ahora están vigentes --y que son de vieja data-- se establecieron el promedio de vida y las condiciones de trabajo del personal militar, especialmente el subalterno, eran distintas. Hoy se estima que un soldado puede trabajar en condiciones tales que su vida profesional se desarrolle más allá de ciertos límites determinados en la legislación vigente. Entonces, no se le causa un agravio si se le extiende solamente en 5 años el tiempo de servicio para abrirle el retiro voluntario y se aumenta en 5 años la edad que habilita a dicho retiro voluntario, y al oficial se le extiende de 20 años a 25 años, teniendo cuidado que esto siempre tenga un carácter opcional para el que ya tenga configurada la causal. Espero haber respondido a la pregunta del señor Senador.

SEÑOR PEREZ.- No tengo elementos como para poder controvertir las opiniones que ha dado el señor Ministro de Defensa Nacional. Mi preocupación radicaba en si había estudiado bien el tema. Por lo que el señor Ministro de Defensa Nacional expresaba, se trata de un asunto que ha estado en consideración. Por lo tanto, no tengo por qué abundar en el problema.

SEÑOR MILLOR.- A esta altura de la jornada --que ha sido muy extensa-- y habida cuenta de lo que han manifestado todos los señores Legisladores que han intervenido, estamos en una aproximación a un tema en el cual --digo esto con espíritu constructivo y un poco chequeando lo que es la realidad del Parlamento-- todos los parlamentarios vamos a tener que profundizar mucho porque no es una cuestión afín a nuestros conocimientos promedios o nuestras especialidades.

Personalmente --y creo que el señor Senador Cassina también-- trabajé 20 años en el Banco de Previsión Social; sin embargo, en esta actividad muy vinculada al tema de las pasividades nunca tuve una aproximación a lo que es el muy complejo sistema, por lo menos distinto, de retiros militares y policiales.

Este es un tema que, evidentemente, va a requerir asesoramientos, un trabajo muy profundo de la Comisión y un régimen de actividad verdaderamente muy intenso.

En función de lo que he escuchado, pero también por una lectura que ya había realizado del primer proyecto que fuera remitido por el señor Presidente de la República --al que ahora se hacen algunas modificaciones-- la primer propuesta que deseaba presentar la realizo por un imperativo ético.

Sin embargo, de acuerdo con las manifestaciones que hoy he escuchado del Poder Ejecutivo, sé que no va a ser de recibo al menos por los representantes de dicho Poder; espero que sí lo sea por parte de los integrantes de esta Comisión.

Me refiero a solicitar el desglose de temas que son muy distintos.

Una cosa es la aplicación del artículo 67, más allá de las consideraciones que puedan realizarse --no es del caso reabrir una polémica-- con respecto a si debió o no aplicarse en otro momento y más allá de lo "manoseado" que ha sido este tema, de las expectativas que ha generado y de los problemas que todos sabemos que ha suscitado en el país --al punto tal de producir una verdadera avalancha de reclamos ante el Poder Judicial-- a quienes no se les aplicó.

Mi opinión es totalmente distinta a la que acaba de manifestar el señor Ministro del Interior, ya que en ninguna expresión del artículo 67 entiendo que debían quedar excluidos los retirados militares y policiales.

Al menos cuando concurrí a votar como ciudadano lohice en la condición de que los incluía.

Evidentemente, es algo muy distinto el aplicar a un sector

muy importante de nuestra sociedad --se habla de 39.000 retirados y pensionistas militares por un lado y de 29.000 retirados y pensionistas policiales por otro-- una norma a la que constitucionalmente tienen derecho, el cual también es consagrado por el Poder Judicial y admitido por el Poder Ejecutivo --esta admisión fue realizada en la primera mitad del año y ya estamos en el languidecer de 1992-- con las expectativas generadas.

No es lo mismo la aplicación del artículo 67 a ese sector tan importante y tan postergado de nuestra sociedad que la modificación de dos leyes muy complejas y delicadas, para lo cual --lo digo empezando por quien habla-- los integrantes de este Cuerpo legislativo, para poder levantar la mano en el sentido de efectuar algún cambio, va a tener que asesorarse y profundizar mucho, porque no se trata de la clase de temas que usualmente pasan por nuestra mesa de trabajo.

No es lo mismo aplicar el artículo 67 que modificar la Ley Orgánica Militar y la ley de jubilaciones policiales

Digo con total sinceridad que venía con la esperanza de obtener el desglose de estos temas porque, más allá de que se coincida o no y que surjan dudas con respecto al texto que envió el Poder Ejecutivo para aplicar el artículo 67 a los retirados y pensionistas, es evidente que hay una urgencia en promulgar una ley e incluir en el artículo 67 de una vez por todas a los retirados militares y policiales.

Sin embargo, no veo la misma urgencia en modificar dos leyes muy importantes y delicadas que, como a todos nos consta, al efectuarles algún cambio, éste regirá luego por 15, 20 ó 30 años.

Si cometemos algún error, el mismo se proyectará durante décadas. Expreso esto con total sinceridad porque no tengo por qué ocultar el hecho de que hemos profundizado bastante en el estudio del proyecto de ley que nos envió el señor Presidente de la República, que ha tenido algunas modificaciones de tono menor, y luego de éste.

Repito que no tengo por qué ocultar que lo venimos analizando desde hace varios días. Tengo serios reparos a este contexto de leyes que para mí son muy distintas.

cb2

25x

Personalmente, tengo serios reparos sobre este contexto de leyes diferentes, porque a todos se nos planteaba el problema de que el artículo 67, que tenía que ser aplicado a quienes ya estaban retirados, podía crear una distorsión con los que están en actividad.

Frente a esto se podían manejar en la mesa de trabajo diversas opciones o hipótesis a las que el Poder Ejecutivo tenía acceso.

Una de ellas podía ser la de desestimular los retiros; otra, la de estimular la permanencia y una tercera posibilidad era la de mezclar ambas opciones.

También se podían buscar otros sistemas bastante más ingeniosos que el que se ha logrado, porque si bien no deseo abrir una polémica en este momento, según mi modesto entender, lo que se logra es desestimular los retiros porque mantiene las pasividades muy bajas, modificando las causales.

No digo que esta sea la finalidad del proyecto, pero como al mismo tiempo mantiene muy bajos los sueldos, sigue descendiendo la moral de las tropas que están en actividad.

Aquí se ha mencionado un punto que nosotros ya habíamos planteado en oportunidad de tratarse, no recuerdo exactamente si el Presupuesto del año 1990 o la Rendición de Cuentas correspondiente al año 1991: me refiero a la dedicación total de las Fuerzas Armadas.

A esto le agregaría, para el personal subalterno, la aplicación de otra ley que también está vigente en el país y que es la vinculada a las 8 horas.

A grandes rasgos, nuestro país tiene tres sistemas de remuneraciones para sus funcionarios públicos y los soldados y policías también son funcionarios públicos.

Los sistemas a que aludo son los siguientes: la remuneración por seis horas, por ocho horas y por dedicación total.

lt.1

25x

Este último sistema a los únicos que no se les aplica es a los que, sobradamente, trabajan más de 8 horas y que es el personal subalterno.

Además, los que tienen la más totalizadora de las dedicaciones totales --y pido excusas por el juego de palabras que estoy haciendo-- son los oficiales de las Fuerzas Armadas en actividad, porque es la actividad que más desalienta la posibilidad, aunque sea elíptica, de tener otro trabajo e, inclusive, distorsiona por completo el cuadro de lo que pueden ser los ingresos familiares.

No conozco dedicación más total que aquella a la que se ven sometidos los oficiales de las Fuerzas Armadas, a los que agregaría los de la Policía.

Entonces, esto que hoy se vuelve a replantear --es decir, aplicar las leyes vigentes para elevar o estimular la permanencia en actividad-- se debe lograr no con prebendas que significan privilegios sino, simplemente, aplicándole a un conjunto de funcionarios públicos leyes que rigen para todos los demás.

Si el personal subalterno trabaja más de seis horas --y así es-- se deberá aplicar el régimen de ocho horas y si la oficialidad tiene un régimen de dedicación total, también se debe aplicar.

De esta manera, entra en juego un engranaje ingenioso en el que podríamos tener en cuenta figuras como la de remuneraciones no salariales, logrando así estimular la permanencia de los cuadros de las Fuerzas Armadas y policiales. Al mismo tiempo, se aplicaría de una manera bastante rápida y adecuada el artículo 67 a quienes están en situación de retiro.

Todas estas son reflexiones que hago en voz alta porque están dentro de una propuesta formal que tengo la obligación de realizar. En una palabra, sería conveniente efectuar el desglose de las disposiciones que están vinculadas con la instrumentación de la forma en que se va aplicar el artículo 67 al personal militar y policial en situación de retiro y por otro lado --y no digo que esto se haga de manera lenta, sino que se trate de legislar rápidamente, con otro asesoramiento y dando los pasos adecuados-- abocarse a una modificación atinada de la Ley Orgánica Militar y de la Ley de Pasividades Policiales.

lt.2

25x

Frente a todo esto surgen mil dudas y, por esa razón, hemos tratado de limitarnos en el uso de la palabra, permitiendo que se expresen los otros señores Senadores. De un primer estudio se nos presentan reparos debido a la gran cantidad de situaciones diferentes que se dan a nivel de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

Sin recurrir a los apuntes que he hecho, puedo poner un ejemplo que me viene a la mente y es el de qué sucede en la Fuerza Aérea con los pilotos. Estos oficiales tienen un régimen que no es de privilegio, porque se aplica en el mundo entero y consiste en que el personal que pilotea aviones tiene un régimen bonificado en cuanto al cómputo de sus años y, entonces, me pregunto en qué situación quedan estos pilotos. También surge la interrogante respecto a la situación en que pueda quedar un piloto de la Fuerza Aérea --estoy mencionando a un caso que involucra a muy pocos, aunque de estas islas de pocos están repletas las Fuerzas Armadas y policiales-- o Naval, que cuando se promulgue esta ley le falten cuatro o cinco meses para poder realizar la opción entre el régimen vigente y el proyectado. ¿Dónde se establece si se le sigue computando un año por dos o si, por el contrario, pasa al régimen de cualquier otro integrante?. Este es uno de los tantos casos que se pueden dar.

Deseo agregar que para mí este sistema de suspender el descuento por montepío --que puede ser una forma indirecta de alentar la permanencia porque significa, de alguna manera, un aumento de sueldos--, así como está diagramado y dentro de este contexto, implica que al final los pasivos tengan que subsidiar a los activos y, entonces, cuando más necesiten el dinero --por alguna razón están retirados-- es cuando les van a efectuar el descuento para que completen los 36 años de aportes. Aquí se ha mencionado el pago de cuotas para aquellos que perciben menos pero, de todas maneras, con toda franqueza manifiesto que si comienzo a analizar artículo por artículo --y expresamos todo lo que deseamos sobre este proyecto de ley-- ello podría insumir varias horas.

Por esa razón, de manera formal planteo el desglose, para que se trate, por un lado, el artículo 67 --estemos o no de acuerdo con lo que establece el Mensaje del Poder Ejecutivo-- abocándonos a eso de una manera prioritaria, buscando alguna disposición transitoria para evitar una corrida precipitada de los efectivos en actividad y, por otro, de una manera ágil y separada preocuparnos de algo muy delicado como es la modificación de la Ley Orgánica Militar y de la ley de Jubilaciones Policiales. En este sentido, contraemos el

compromiso de aportar ideas para lograr un sistema --sin hacer críticas a este que estamos tratando-- un poco más ingenioso que contemple mejor las expectativas y que no provoque mayor irritabilidad de la que ya existe y que está vinculada con ciertos hechos que no vienen al caso y que, francamente, no deseo mencionar en esta reunión.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa interpreta que el señor Senador Millor ha formulado una moción de orden.

SEÑOR MILLOR.- Se trata más bien de una sugerencia pero, de todas maneras, a su experiencia de larga data dejo librado el rótulo de lo que he dicho.

SEÑOR DE FUENTES.- Simplemente, para pedir excusas a la Mesa, a los integrantes de la Comisión y a los señores Ministros porque debido a compromisos contraídos, me veo en la obligación de retirarme, lo que lamento profundamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- En razón del planteamiento del señor Senador De Fuentes y como se han retirado algunos otros señores Senadores, sería conveniente fijar el régimen de trabajo de esta Comisión.

SEÑOR JUDE.- Normalmente, como esta Comisión se reúne los días lunes a las 17 horas --lo cual es adecuado porque no se reúne el Senado--, sugiero que se levante esta sesión y se convoque nuevamente para el próximo lunes a las 17 horas.

SEÑOR PRESIDENTE.- En caso de que el señor Ministro no desee hacer ningún comentario, procederíamos a votar la moción de orden presentada por el señor Senador Jude, en el sentido de que esta Comisión de Defensa integrada sesione nuevamente el próximo lunes a partir de la hora 17. Naturalmente, si los señores Ministros desean asistir, tienen la posibilidad de hacerlo.

SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL.- Simplemente, para hacer una referencia vinculada a lo que dijo el señor Senador Millor. En este proyecto no se altera el régimen de bonificaciones del personal de la Fuerza Aérea por riesgo de vuelo u otra causal. Es un punto que el proyecto no toca.

Deseo decir, simplemente, en cuanto a la referencia ocasional que a modo de ejemplo efectuó el señor Senador Millor, que no innovamos en esta materia.

25x

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Deseo manifestar --y supongo que el señor Ministro de Defensa Nacional debe pensar en el mismo sentido-- que estamos complacidos de poder participar de las reuniones de la Comisión para analizar un tema de cierta especialización en el cual nos hemos adentrado recientemente, porque entendemos que es importante que el Poder Ejecutivo participe de la discusión parlamentaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada por el señor Senador Jude a los efectos de celebrar sesión el próximo lunes a las 17 horas.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 19 y 51 minutos)

jmn.3